

Key Choices in Conceiving and Putting in Place an Anti-Poverty Strategy for Bolivia

Elecciones Claves en la Concepción y Establecimiento de la Estrategia Anti- Pobreza para Bolivia

Author / Autor:
Jim Riordan

2001

Submitted / Presentado

2001

MAPA

Market Access and Poverty Alleviation

Acceso a Mercados y Alivio a la Pobreza

USAID/Bolivia
Economic Opportunities Office / Oficina de Oportunidades Económicas
Jorge Calvo, CTO

Contract No. / No. de Contrato PCE-I-08-99-00003-00

Task Order No. / Orden de Tarea No. 806



Implemented by the Chemonics RAISE Consortium, Chemonics International Incorporated
with CARE, Texas A&M, and PRIME International
Implementado por el Consorcio Chemonics RAISE, Chemonics International Incorporated
junto con CARE, Texas A&M, y PRIME International

Table of Contents

1. Key Choices	5
2. Summary and Recommendations for Further Analysis	16
a. Define economic corridors and overlay with poverty map	19
b. Assess whether Bolivia's accession to FTAA requires wholesale or transaction-specific approach	19

Tabla de Contenido

1. Claves Alternativas	5
2. Resumen y Recomendaciones para Posterior Análisis	16
a. Definir corredores económicos sobreponerlos al mapa de pobreza	19
b. Evaluar si el ingreso de Bolivia requiere una estrategia de venta al por mayor o una estrategia transaccional específica.	19

The author recently came across an intriguing quote attributed to Viscount Mumbles (whoever he is) distinguishing between the dull individual and the imaginative individual. The dull individual is one who spends his or her time assiduously answering the wrong questions. In contrast, the imaginative individual is one who spends his or her time trying to ask the right ones.

The author much appreciates the challenge USAID/Bolivia has given him to be the imaginative individual. In that spirit, this report makes no pretence to define an anti-poverty strategy for Bolivia. Rather, it tries to frame the right questions for the Mission to ask as it revisits its approach to attacking poverty.

This report is the outgrowth of a visit to Bolivia of only one week after the author's absence from country of almost five years. Not only is the report brief; it relies heavily on impressions. The author therefore urges the reader to recall its purpose, which is not to give definitive answers, but to ask the right questions. In some instances, in fact, the author has taken the liberty of casting the issues in a provocative way, precisely to encourage creative reflection.

The report is organized in two sections. The first consists of choices the Mission must make in preparing and putting in place a strategy for attacking poverty in Bolivia. The dichotomies in question are not exhaustive, but reflect various issues surfaced by Mission and other personnel.

The author offers reflections in each case and, in some instances, makes recommendations. The second section reflects on the major tradeoff facing the Mission and suggests key analyses the Mission may want to consider conducting to move the development of the strategy along.

1. Key Choices

Should the strategy cover the waterfront or make choices?

El autor recientemente atravesó por una citación atribuida a Viscount Mumbles (quien quiera que sea) distinguiendo entre el individuo aburrido y el individuo imaginativo. El individuo aburrido es aquel o aquella que pasa su tiempo contestando asiduamente las preguntas equivocadas. En contraste, el individuo imaginativo es aquel que pasa su tiempo tratando de preguntar las correctas.

El autor aprecia mucho el desafío que USAID/Bolivia le otorga para ser el individuo imaginativo. En este espíritu, el informe no pretende definir la estrategia anti-pobreza para Bolivia. Pero, trata de enmarcar las preguntas correctas para la Misión, preguntar mientras revisa su enfoque para atacar la pobreza.

Este informe es el resultado de una visita a Bolivia de solamente una semana después de una ausencia del autor de casi cinco años. No solo es este informe breve, sino que depende fuertemente en impresiones. Por lo tanto el autor urge al lector recapitular sus propósitos, que no es dar respuestas definitivas. En algunas instancias, de hecho el autor se ha tomado la libertad de moldear los puntos en una manera provocativa, precisamente para fomentar una reflexión creativa.

El informe está organizado en dos secciones. La primera consiste en alternativas que la Misión debe llevar a cabo en la preparación y establecimiento de una estrategia para atacar la pobreza en Bolivia. Las dicotomías en cuestión no son exhaustivas, pero reflejan varios puntos emergentes por la Misión y otro personal.

El autor ofrece comentarios en cada caso y en algunas instancias, emite recomendaciones. La segunda sección refleja el mayor cambalache que enfrenta la Misión y sugiere análisis claves que la Misión podrá considerar en la conducción de llevar el desarrollo de la estrategia por si sola.

1. Claves Alternativas

Deberá la estrategia cubrir el terreno costero o elegir alternativas?

Nine out of ten strategies are misnomers. Strategies, by definition, must make choices. In practice, most fail to do so. Most participants in strategy exercises value participation and do not want to offend anybody. That is fine, but not when everybody's contribution receives equal treatment. When that happens, which is the common outcome, the result is the grab-bag approach to development: an almost taxonomic shopping list of things to do with virtually no setting of priorities among them. Successful strategy exercises embody opportunity-cost thinking, that builds consensus, not by bringing every idea under the tent, but by collectively rank-ordering policy and program options. A strategy that fails to conclude that A is more important than B, that B is more important than C, etc., is a strategy in name only. Obviously, the ideal outcome is ownership by all. B1.1t sometimes consensus is elusive, and choices must be made by diktat.

Should the strategy focus on productive sectors or on social sectors?

In general, one can wage the fight against poverty in two ways. The first way is to institute those policies and take those programmatic actions that reduce poverty, that is, that lower permanently the number of people who are poor. The second way is to institute those policies and take those programmatic actions that alleviate poverty, that is, that ease the burden of poor people but do not have a lasting impact. In the first instance, the incomes of poor people rise, and the likelihood is high that their income stream will continue, through either self- or other-generated gainful employment. In the second instance, the well being of poor people rises in the short run, but its maintenance at that level typically requires recurrent expenditure. The first effect normally is identified with and results from "productive investment." The second effect normally is identified with and results from "social safety net expenditures."

Nueve de cada diez estrategias son erróneas. La estrategia por definición, debe tener alternativas. En práctica, la mayoría no tienen éxito. La mayoría de participantes en ejercicios estratégicos valoran la participación y no desean ofender a nadie, eso está bien, pero no cuando la contribución de todos recibe trato igual. Cuando eso sucede que es el resultado común, el resultado es "agarrar la bolsa" de oportunidad al desarrollo: casi una lista taxonómica de compras virtualmente sin prioridades establecidas entre ellas. Las estrategias con éxito incluyen pensamiento de costo-oportunidad, pensando que incorporan concepción, no llevando una idea bajo la carpeta, pero el rango de ordenanza colectiva y opciones de programa. Una estrategia que fracasa al concluir que A es más importante que B, que B es más importante que C, etc., es una estrategia solo de nombre. Obviamente, el resultado ideal de propiedad de todos. Pero algunas veces el consenso es evasivo, y debe ser realizado por dictado.

Debe la estrategia enfocarse en sistemas productivos o en sectores social?

En general, uno puede emprender la lucha contra la pobreza de dos maneras. La primera es instituir las políticas y llevar adelante las acciones programáticas para reducir la pobreza y permanentemente reducir el número de personas que son pobres. La segunda es instituir las políticas y llevar adelante las acciones programáticas para aliviar la pobreza, esto es, disminuir la carga de la gente pobre pero que no tiene un impacto a largo plazo. En primera instancia, el nivel de ingreso de la gente pobre crece y la probabilidad de que sus ingresos se incrementen, ya sea mediante uno mismo u otros empleos que generan ganancias. En la segunda instancia, el bienestar de los pobres mejora en el corto plazo, pero su mantenimiento en el nivel requiere gastos de retorno. El primer efecto normalmente es identificado con los resultados de "inversión productiva." El segundo efecto normalmente es identificado con los resultados de "social safety net expenditures".

As a practical policy matter, reducing poverty is a long-term proposition. In the short and medium term, therefore, there is a tradeoff between focusing on poverty reduction and focusing on poverty alleviation: one cannot limit oneself to either one or the other. The challenge for public policy is to find the appropriate balance between the two, a work of art more than of science.

In recent years, Bolivia has emphasized the social safety net side of the equation, waging the fight against poverty largely by directing education, health, and nutrition services to its poor. Although it is hard to fault giving attention to the social service needs of Bolivia's poor population, the downside can be seen currently in the stagnation of the economy and Bolivians' widespread cry for jobs. At the present time, it would appear wise to tip the balance toward productive sector interventions, giving priority attention to the revitalization of the economy, and the inclusion of the poor in that revitalization. To say that Bolivian public policy should increase its focus on productive sectors does not necessarily mean that it should do so everywhere. As a rule, the poorest areas of a country are those with the least economic potential. In such areas, it is irresponsible to lure people into thinking that productive interventions can pull them out of poverty. Realistically, the solution to their poverty is out-migration. In such instances, it is advisable to focus on effective delivery of basic education and health services so that when poor people leave depressed areas, they are well educated and in good health and, all other things being equal, more likely to secure productive employment.

Should the strategy give priority to action programs or to policy dialogue?

Some constraints to poverty are more amenable to action program solutions than to policy dialogue solutions, and vice-versa. Rather than adhering to either extreme, therefore, it is advisable to look for an appropriate mix of the two instruments.

Como asunto práctico de políticas, reducir la pobreza es una proposición de largo plazo. En el corto y mediano plazo, por lo tanto, existe un cambalache entre enfocar la reducción de pobreza y enfocar en el alivio de la pobreza: uno no puede limitarse a uno o a lo otro. La oportunidad de políticas públicas es el de encontrar el balance apropiado entre los dos, un trabajo de arte más que de ciencia.

En los recientes años, Bolivia ha enfatizado la "social safety net, emprendiendo la primera pelea contra la pobreza dirigida hacia educación, salud y servicios nutricionales para los pobres. Aunque es difícil no prestar atención a las necesidades de servicios sociales necesitados por la población pobre de Bolivia, el descenso en la economía boliviana es actualmente visto en el estancamiento de la economía y de los bolivianos que lloran por empleos. Al presente, sería prudente voltear el balance a los sectores productivos de intervención, dando atención prioritaria a la revitalización de la economía y la inclusión de los pobres en esa revitalización. Diciendo que las políticas públicas de Bolivia debe incrementar su enfoque en los sectores productivos, no quiere decir que se tenga que hacerlo en todo lugar. Como una regla, las áreas empobrecidas del país son aquellas con el menor potencial económico. En estas áreas sería irresponsable hacer pensar a la gente que las intervenciones productivas pueden sacarlos de la pobreza. Realmente la solución a la pobreza es emigrar. En estas instancias, es aconsejable enfocar una entrega efectiva de educación básica y servicios sociales para que cuando la gente pobre deje las áreas deprimidas, estén educadas y gocen de buena salud y, todas las otras sin cambio, posiblemente para asegurar empleo productivo. I

Deberá la estrategia dar prioridad a programas de acción o a diálogo político?

Algunas restricciones a la pobreza son más flexibles a soluciones de programas de acción y viceversa. En vez de adherirse a cualquier extremo, es por lo tanto aconsejable de ver una mezcla apropiada de los dos instrumentos.

To try to attack poverty only with action programs runs the danger of missing the forest for the trees and, to mix metaphors, winding up with patches of green, that is, a string of projects that, together, add up to relatively little. On the other hand, to rely only on policy dialogue runs the danger of looking at the wrong forest altogether, that is, of focusing on issues of secondary importance. For policy dialogue activities to be effective, ground-truthing is essential: the issues to address must grow out of real-world problems and respond to them.

Should policy dialogue activities late a systemic, across-the-board approach, or address specific perceived concerns?

As stated, the question poses a false dichotomy. In the final analysis, the policy agenda must reflect real, perceived concerns. The operational issue is how to attack them, individually or generically.

In very general terms, there are two ways to address the policy issues that stand in the way of making a dent in poverty. The first approach, which can be called "transactional," is classic problem solving. Under the transactional approach, one attacks policy issues one by one as business propositions. For example, if a specific regulation stands in the way of entering foreign markets, one wages the attack against that particular regulation, not against the entire commercial code. Similarly, if insecurity of land tenure acts as a brake on the development of a defined area, one regularizes titles in that area, not nationally.

The second approach is not tied to specific transactions but is generic. For example, if existing legislation stands in the way of parents hiring and firing the teachers of their children, this approach tries to amend the legislation to solve the problem for everyone. Other examples of the systemic approach include attempts to affect central government criteria for allocating trunk road monies and attempts to legitimize agile alternative dispute resolution procedures as a way to boost the confidence of potential investors.

El tratar de atacar a la pobreza solamente con programas de acción se corre el peligro de perderse el forest for the trees y, mezclar metáforas, acabando con vendas verdes, esto es, una sarta de proyectos que, juntos suman relativamente poco. Por otro lado, confiar solamente en el diálogo político se corre el peligro de estar en el bosque equivocado, esto es, enfocar los puntos de importancia secundaria. Para que las actividades políticas de diálogo sean efectivas, son esenciales las bases reales: los temas que serán tratados deben surgir de problemas del mundo real y responder a ellos.

Las actividades de diálogo político ¿ deben tomar un enfoque sistemático, general, o deben tratar preocupaciones específicas percibidas?

Como se explica, la pregunta presenta una falsa dicotomía. En el análisis final, la agenda política debe reflejar preocupaciones reales percibidas. El tema operativo es cómo atacarlas, individualmente o en general.

En términos muy generales, hay dos maneras de manejar los temas políticos que impiden la reducción de la pobreza. La primera estrategia, que puede llamarse "transaccional", es una clásica resolución de problemas. Con la estrategia transaccional, se ataca los temas políticos uno por uno como proposiciones de negocios. Por ejemplo, si un reglamento específico impide entrar en los mercados externos, se dirige el ataque hacia ese reglamento en particular, no hacia todo el código de comercio. De manera similar, si la inseguridad de la tenencia de tierras es un freno para el desarrollo de un área definida, se regulariza los títulos en esa área, no en todo el país.

La segunda estrategia no está ligada a transacciones específicas sino que es genérica. Por ejemplo, si las leyes existentes impiden que los padres contraten y despidan a los profesores de sus hijos, esta estrategia trata de enmendar la ley para solucionar el problema para todos. Otros ejemplos de la estrategia sistemática incluyen los intentos de afectar criterios del gobierno central para asignar el dinero de las carreteras troncales y los intentos de legitimizar procedimientos alternativos ágiles de solución de conflictos como una manera de estimular la confianza de

The presumed advantage of the systemic approach is that it addresses problems across the board. In some cases, such an approach is essential. The big disadvantage is that often the problems in question are so large, complex, or politically charged that they may be virtually impossible to solve in that way, at least in the short and medium run. Systemic solutions can obviously be far-reaching, but they can be "all or nothing" in character. In many instances, it is possible to address the concerns in question transactionally, that is, one by one, as business propositions. When feasible, the transactional approach normally is the preference. Why kill a fly with a bomb when a fly-swatter will do? The bottom line, therefore, is to be realistic from the start: if the probability of success of a systemic intervention is high, go for it; if not, think twice about embarking on a venture that may have little to show for it in the end.

Who should be the predominant actor in executing a poverty reduction strategy, the public sector or the private sector?

The role of government is to encourage private sector activity. It is not to pick winners, to make productive investments, or to produce. Those responsibilities lie with the private sector.

The government does not have the wherewithal, by itself, to create permanent jobs for the majority of Bolivia's poor people. Nevertheless, government policies have much to do with the degree to which private economic activity flourishes and the degree to which those relatively poorly endowed participate in that activity. In essence, the government has two fundamental roles to play: first, to set clear and transparent rules for market activity and to enforce compliance with those rules; and, second, to invest in public goods --physical infrastructure, primarily --essential for the conduct of private economic activity. Of all the actions that a government can take, these are the most basic -- and those that typically will have the biggest impact in lowering transaction costs

potenciales inversionistas.

La supuesta ventaja de 1 estrategia sistemática es que maneja los problemas generales. En algunos casos; tal estrategia es esencial. La gran desventaja es que, con frecuencia, los problemas en cuestión son tan grandes, complejos o tienen tal carga política, que puede ser virtualmente imposible resolverlos de esa manera, por 10 menos en un plazo corto y mediano. Las soluciones sistemáticas pueden ser obviamente de largo alcance, pero pueden tener un carácter de "todo o nada". En muchas instancias, es posible manejar las preocupaciones en cuestión transaccionalmente, es decir, una por una, como proposiciones de negocios. Cuando es factible, la estrategia transaccional es normalmente la preferida. ¿Por qué matar a una mosca con una bomba cuando un mata-moscas bastaría? La línea de fondo, por 10 tanto, es ser realistas desde el inicio: si la probabilidad de éxito de una intervención sistemática es alta, hágala; si no, piénselo dos veces para embarcarse en una aventura que puede tener poco que mostrar al final.

Quién debería ser el actor predominante en la ejecución de una estrategia de reducción de la pobreza ¿el sector público o el privado?

El papel del gobierno es fomentar la actividad del sector privado. No es elegir ganadores para que hagan inversiones productivas o para que produzcan. Estas responsabilidades caen sobre el sector privado.

El gobierno no tiene los medios, por sí mismo, para crear empleos permanentes para la mayoría de gente pobre de Bolivia. No obstante, las políticas del gobierno tienen mucho que ver con el grado en el que florece la actividad económica privada y el grado en que aquellos con relativamente pobre dotación participan en esa actividad. En esencia, el gobierno tiene dos papeles fundamentales: primero, establecer reglas claras y transparentes para la actividad de mercado y velar por el cumplimiento de esas reglas; y, segundo, invertir en bienes públicos -infraestructura física, principalmente -esenciales para conducir la actividad económica privada. De todas las acciones que un gobierno puede tomar, estas son las básicas -y aquellas que típicamente tendrán el mayor impacto en la disminución de

in the economy and making it more competitive.

Roads probably are the most common example given of public goods that reduce market transaction costs. There also are other, less obvious examples of public goods that governments and donors can invest in for the same end. The underwriting of private business promotion services is a case in point.

Should the strategy limit itself to the domestic economy or look to international trade as a tool for reducing poverty?

Both macroeconomically and locally, the major constraint to development in Bolivia is lack of effective demand. As a result, connections with outside markets are essential. In other words, Bolivia must export, both externally and internally.

Nationally, Bolivia's productive apparatus is constrained by the low level of effective demand --that is, purchasing power --within the country. As a practical matter, Bolivia has no choice other than to look to external markets for buyers of its goods and services --and to make its investment climate one that is oriented outward rather than inward.

The same argument has validity at the local level. Despite their heavy dependence on markets, poor people, especially those in isolated areas, typically enjoy only limited access to them. To break out of the low-level equilibrium trap in which they find themselves, it is essential that they enjoy access to a broader range of market opportunities.

Opening up to trade can also have significant microeconomic effects. Meeting the stringent demands of international markets typically calls for more discipline, which translates into higher productivity and income.

costos de transacción en la economía y la hacen más competitiva.

Los caminos son probablemente el ejemplo más común de bienes públicos que reducen los costos de transacción del mercado. También hay otros ejemplos menos obvios de bienes públicos en los que los gobiernos y donantes pueden invertir para el mismo fin .El apoyo a los servicios de promoción de los negocios privados es un caso que debe ser considerado.

La estrategia debe limitarse a la economía local o debe incluir el comercio internacional como un instrumento para reducir la pobreza?

Tanto macroeconómica como localmente, el principal obstáculo al desarrollo en Bolivia es la falta de demanda efectiva. Como resultado, las conexiones con mercados externos son esenciales. En otras palabras, Bolivia debe exportar, tanto externa como internamente.

En el orden nacional, el aparato productivo de Bolivia está obstaculizado por el bajo nivel de demanda efectiva -es decir, poder de adquisición -1 en el país. Como tema particular, Bolivia no tiene otra elección que mirar hacia los mercados externos para identificar compradores para sus bienes y servicios -y crear un ambiente de inversiones orientado hacia el exterior más que hacia el interior.

El mismo argumento es válido en el ámbito local. A pesar de su gran dependencia en los mercados, la gente pobre, especialmente aquella de las áreas aisladas, típicamente gozan de un acceso limitado a ellos. Para liberarse de la trampa de equilibrio de bajo nivel en el que se encuentran, es esencial que gocen de acceso a una gama más amplia de oportunidades de mercado.

Una apertura hacia el comercio también puede tener efecto microeconómicos significantes. Satisfacer las estrictas demandas de mercados internacionales, requiere más disciplina, lo que se traduce en mayor productividad e ingresos.

Does Bolivia's accession to FTAA require across-the-board or actor-specific actions?

The author pleads ignorance on this issue. In Peru, most obstacles to FTAA accession would appear more amenable to transactional than to systemic solutions, but that may not be the case in Bolivia. The author therefore suggests that the Mission assess this matter in more depth.

Is market demand one among many factors to look at, or the driving force to reduce poverty?

All constraints to reducing poverty are not created equal.

The vast majority of the strategy documents that USAID and other parties have produced over the years contain an obligatory "constraints section," that is, a discussion of the various obstacles to overcome to achieve broadly based economic growth, reduce poverty, etc. The discussion typically goes to great pains to be encyclopedic in its coverage, but rarely goes beyond the listing of constraints to assess the relative importance of each. Almost universally, lack of market access appears in such lists, but as one item among many.

The taxonomic nature of most anti-poverty strategies points up their main drawback: the absence of a development paradigm. The programmatic intent presumably is to plow through the various constraints one by one, but without asking the question, "Which constraint, if removed, will trigger the removal of others?"

Most development practitioners are willing to accept the argument above that lack of demand constitutes developing economies' principal constraint and argue, accordingly, that trade is essential for broadly based economic growth. Interestingly though, few apply the same logic to the sectoral and microeconomic sphere. Although everyone is wont to call his or her approach "demand-driven," few approaches put the demand horse squarely in front of the supply cart. Few embody the truth that demand, not supply, is the motor of the development process and, more

¿El ingreso /de Bolivia a la FTAA requiere acciones generales o de actores específicos?

El autor aduce no saber nada del tema. En Perú, la mayoría de los obstáculos para ingresar a la FTAA parecen más dóciles a soluciones transaccionales que a las sistemáticas, pero el caso de Bolivia puede no ser el mismo. Por tanto, el autor sugiere que la Misión evalúe este tema en más profundidad.

¿La demanda del mercado es uno entre muchos factores que hay que considerar o es la fuerza impulsora para reducir la pobreza?

No todos los obstáculos a la reducción de la pobreza son iguales.

La vasta mayoría de los documentos de estrategia que USAID y otras partes han producido en años, contienen una "sección sobre obstáculos" obligatoria; es decir, un tratado de los diversos obstáculos que impiden alcanzar un crecimiento económico de amplia base, reducir la pobreza, etc. La discusión va típicamente hacia un estilo enciclopédico en su cobertura de los grandes problemas, pero muy raramente va más allá de una lista de obstáculos para evaluar la relativa importancia de cada uno. Casi universalmente, la falta de acceso al mercado aparece en esas listas, pero como un tema entre muchos.

La naturaleza taxonómica de la mayoría de las estrategias anti-pobreza, apunta su principal contra: la ausencia de un paradigma de desarrollo. El intento programático presumiblemente es superar los diversos obstáculos uno por uno, pero sin preguntarse ¿La eliminación de cuál obstáculo desencadenará la eliminación de los demás?

La mayoría de los practicantes del desarrollo están dispuestos a aceptar el argumento anterior acerca de que la falta de demanda se constituye en el principal obstáculo y argumento de las economías en desarrollo, consecuentemente, el comercio es esencia para un crecimiento económico de base amplia. Es interesante, sin embargo, que pocos aplican la misma lógica a la esfera sectorial y microeconómica. Aunque todos acostumbran llamar a sus estrategias "dirigidas hacia la demanda", pocas estrategias colocan el caballo de la demanda, como debe ser, a halar la

than that, that it typically is only when demand is present that honest-to-goodness incentives exist to tackle supply problems. For example, development experience is replete with agricultural technology transfer programs that have foundered in the absence of demand. But development experience also points up the opposite side of the coin: small farmers can and will adopt modern practices, but when they know beforehand that someone will buy their product at a price acceptable to them. In short, when demand is present, it furnishes incentives for economic actors to address supply constraints; when it is absent, however, attacking supply constraints is tantamount to pushing on a string.

The considerable literature that has burgeoned in recent years on the importance of non-farm income to poor farm households is a further illustration of the need to rethink inherited development paradigms. Although the literature in question acknowledges the potentially significant role that linkages with intermediate cities can play in reducing poverty, the underlying paradigm arguably has it backwards: instead of starting at the market and looking back to the farm, it starts at the farm and looks out to the market. In the final analysis, the thinking is the conventional production-based farm management model with demand simply grafted on to it. Again, despite claims to be demand-driven, the model is really supply-push: do what you normally do on farm and then figure out how to connect to the market afterwards --as opposed to taking the market as the starting point and adjusting productive activity to it. In short, the thinking is "vender lo que se produce," when what is called for is "producir lo que se vende." A market-driven approach is not one that figures out how to market one's given product It is one that heeds what the market is demanding - quantity-, quality-, and timing-wise --in the first place.

carreta de la provisión. Pocos plasman la verdad de que la demanda, no la provisión, es el motor del proceso del desarrollo y, más que eso, que es cuando hay que existen incentivos para abordar los problemas de la provisión. Por ejemplo, las experiencias en desarrollo están repletas de programas de transferencia de tecnología agropecuaria que han zozobrado por ausencia de demanda. Pero las experiencias I en desarrollo también apuntan hacia el lado opuesto de la moneda: los pequeños agricultores pueden y adoptarán prácticas modernas, pero cuando sepan de antemano que alguien comprará sus productos a un precio aceptable para ellos. En breve, cuando hay demanda, ésta provee incentivos para que los actores económicos manejen los obstáculos a la provisión; cuando no la hay, no obstante, atacar los obstáculos a la provisión es como tirar de una cuerda.

La considerable cantidad de literatura que se ha producido en los últimos años sobre la importancia de los ingresos no agrícolas para los hogares de agricultores pobres, es una ilustración más de la necesidad de rediseñar los paradigmas de desarrollo heredados. Aunque la literatura en cuestión reconoce el papel potencialmente significante que pueden jugar los nexos con ciudades intermedias en la reducción de la pobreza, el paradigma fundamental arguable hace aquello imposible: en vez de empezar por el mercado y mirar hacia la finca, empieza por la finca y mira hacia el mercado. En el análisis final, el pensamiento es aquel convencional del modelo de manejo de fincas que se basa en la producción con la demanda simplemente invertida en él. Una vez más, a pesar de los reclamos que está dirigido hacia la demanda, el modelo es realmente un impulsor de la provisión: haga 10 que normalmente hace en la finca y luego imagine cómo conectarlo al mercado después -en oposición al hecho de tomar el mercado como el punto de inicio y ajustar la actividad productiva a él. En resumen, el pensamiento es "vender 10 que se produce", cuando 10 que se debe hacer el "producir 10 que se vende". Una estrategia dirigida hacia el mercado nos la que imagina cómo comerciar su producto. Es la que presta atención a 10 que demanda el mercado -cantidad, calidad y oportunidad en primer lugar.

A final comment. The bevy of surveys of micro-entrepreneurs worldwide over the last two decades buttresses this whole line of argument. When interviewers ask micro-entrepreneurs what is the most important thing they need to get ahead, the typical response is, "connect me with a market." It is not, "improve my technology" or "provide me credit." Again, resolving demand problems comes first. The other constraints, though important, are second-order problems.

Since poverty is more severe and widespread in rural areas, should the strategy focus on rural areas over urban areas?

The place one finds a problem is not necessarily the best place to attack it. As a case in point, the location of the majority of Bolivia's poorest people in rural areas of the valleys and Altiplano does not necessarily make those areas the best place to attack their poverty.

There appears little doubt that the majority of Bolivia's poorest people live in rural areas and engage --among other pursuits --in agriculture. The conventional programmatic response to the plight of such people is to focus primarily on raising agricultural productivity. Such a response arguably is second-best. Existing population-land ratios, especially in the valleys, are simply too high for a productivity-increasing strategy --by itself --to generate sufficient incomes to lift the average poor rural household above the poverty line. In addition, the resource base of the areas in question is too fragile to support much additional population pressure in any case. Such considerations suggest that it may be advisable to consider program responses beyond the areas of extreme poverty themselves. Bolivia's rural poor appear to have internalized that lesson themselves, as both their migration patterns and the diversity of their income sources bear witness.

Un comentario final: las encuestas de microempresarios en todo el mundo durante las dos últimas décadas, respalda esta línea de argumento. I Cuando los entrevistadores preguntan a los microempresarios que es lo más importante que necesitan para seguir adelante, la respuesta típica es: conectarme con el Mercado". No es "mejorar mi tecnología" o "darme crédito". Primero hay que resolver los problemas de la demanda. Los otros obstáculos, aunque también importantes, son de orden secundario.

Puesto que la pobreza es más severa y difundida en las áreas rurales ¿la estrategia debe centrarse en áreas rurales más que en urbanas?

El lugar número uno encuentra un problema que no es necesariamente el mejor lugar para atacar. Como un caso de consideración, la ubicación de la mayoría de la gente más pobre de Bolivia en áreas rurales de los Valles y el Altiplano, no hace necesariamente que esas áreas sean el mejor lugar para atacar su pobreza.

Hay cierta duda de que la mayoría de la gente más pobre de Bolivia viva en áreas rurales y trabaje -entre otras actividades -en agricultura. La respuesta pro gramática convencional que se va a ofrecer a esa gente es concentrarse principalmente en mejorar la productividad agropecuaria. Esta respuesta es la segunda mejor. Las relaciones existentes entre población y tierra, especialmente en los Valles, son sencillamente demasiado altas para una estrategia de incremento e la productividad -por sí misma - para generar ingresos suficientes para elevar el promedio de los hogares pobres rurales que están por encima de la línea de la pobreza. Además, el recurso básico de las áreas en cuestión es muy frágil como para soporta mucha presión de I población adicional. Tales consideraciones sugieren que puede ser aconsejable considerar respuestas más allá de las áreas de extrema pobreza. Los pobres rurales de Bolivia parecen haber interiorizado esa lección, como lo testifican tanto sus modelos de migración y ¡la diversidad de sus fuentes de ingresos.

The dead-end character of the traditional development response to rural poverty forces one to rethink a number of common assumptions and to broaden one's conception of what "rural development" in Bolivia must entail in coming years. Elements of such "unconventional wisdom" include:

- Development is driven by demand for rural products is found primarily in cities. Cities drive rural development.
- Agricultural production takes place in rural areas, but the income and employment generated as a result extend far beyond the farm. If one's objective is to generate income and employment opportunities for Bolivia's poor, pitting city against countryside makes no programmatic sense. It is time to break down the artificial barriers between the two.
- Bolivia is now an urban country, and will become increasingly urban in the future.
- With all the problems that city life presents, one is generally better off in a city than in rural areas in the valleys and Altiplano.
- Labor is a mobile, not a fixed factor of production.
- Migration is a good, not a bad thing.
- Rural development means development of currently rural people. If rural people migrate to urban areas and are better off there, that is fine.

It is useful to conclude this discussion by relating it to the distinctions drawn above between supply- and demand-side approaches to development. In general, there are two ways of thinking of agricultural and rural development, as a supply-push process and as a demand-pull process. If one thinks of agricultural and rural development in supply-push terms, one focuses on productivity concerns and how much

El carácter de callejón sin salida de la respuesta tradicional del desarrollo a la pobreza rural, lo hace a uno pensar nuevamente en una serie de suposiciones comunes y ampliar su concepción de los que debe implicar el "desarrollo rural" en Bolivia en los próximos años. Entre los elementos tales como "sabiduría inconvenencial" están:

- El desarrollo está dirigido por la demanda. La demanda de productos rurales está principalmente en las ciudades. Las ciudades dirigen el desarrollo rural.
- La producción agropecuaria se lleva a cabo en áreas rurales, pero los ingresos y el empleo generados como resultado, van más allá de la finca. Si el objetivo es generar ingresos y oportunidades de empleos para los pobres de Bolivia, enfrentar a la ciudad con el campo, no tiene ningún sentido programático. Es hora de romper las barreras artificiales entre ambos.
- Ahora Bolivia es un país urbano y en el futuro será crecientemente urbano.
- Con todos los problemas de la vida urbana, generalmente se está mejor en la ciudad que en áreas rurales de los Valles y el Altiplano.
- El trabajo es un móvil, no un factor fijo de producción.
- La migración es algo bueno, no malo.
- Desarrollo rural significa desarrollo de la gente rural actualmente. Si la gente rural migra a áreas urbanas y está mejor allí, está bien.

Es útil concluir hacer una relación de las diferenciaciones anotadas anteriormente entre estrategias de desarrollo de provisión y demanda. En general, hay dos maneras de pensar sobre desarrollo agropecuario y rural, como un proceso impulsor de la provisión y como un proceso impulsado por la demanda. Si se piensa en desarrollo agropecuario y rural en cuanto a impulsor-impulso, uno se concentra en los

additional product can be "pushed" from the countryside. If one conceives of development more as a demand-pull process, then one shifts one's focus to look at overall effective demand in the economy and the potential role that cities and market towns can play in "pulling" agricultural production out of rural areas. Both development theory and programmatic experience in a variety of countries suggest that the latter perspective is the more appropriate of the two. When the development process is looked at in that way, city and countryside are not rivals, but allies. The two demand goods and services from each other: in the city, industries with backward and forward linkages with agriculture grow and mature, and absorb the continuing exodus of rural dwellers; in the countryside, increases in effective demand in the city furnish real incentives to invest in primary agriculture and make it more productive, modern, and profitable.

Should the strategy attack the plight of the poor directly or indirectly?

Participation is big in Bolivia. Accordingly, the knee-jerk reaction to this question is, "directly, of course." In fact, the appropriate response must be more nuanced.

For many purposes, it is desirable and admirable to work directly with the poor in resolving their problems. Encouraging their involvement politically under the Participation Popular reform program is a case in point. That said, it is highly unrealistic to expect that Bolivia's poor can pull themselves up by their bootstraps economically.

Bolivia, like many countries, has a large informal sector, that is, small- if not micro-scale producers of goods and services outside both the obligations and protection of the law. Given their size and limited capital endowments, informal firms are inefficient technically. With limited demand, they have little incentive to specialize and expand production of any one good or service. More often than not, they produce a potpourri of goods and services, done efficiently. As a consequence, both owners and workers receive relatively little return on their investment of time and other resources, and thus earn meager

problemas de productividad y en cuánto producto adicional se puede "impulsar" desde el campo. Si se concibe el desarrollo más como un proceso de impulso por la demanda, entonces en enfoque cambia a la demanda efectiva general en la economía y el potencial papel que pueden jugar las ciudades y los mercados en "impulsar" la producción agropecuaria fuera de las áreas rurales. Tanto la teoría sobre desarrollo como la experiencia programática en una variedad de países, sugieren que la última perspectiva es la más apropiada. Cuando se ve el proceso del desarrollo de esa manera, la ciudad y el campo no son rivales, sino aliados. Ambas demandan bienes y servicios de cada cual: en la ciudad, las industrias crecen y maduran mediante nexos con la agricultura y absorben el continuo éxodo de los pobladores rurales; en el campo, el aumento de demanda efectiva de la ciudad provee incentivos reales para invertir en agricultura y hacerla más productiva, moderna y lucrativa.

¿ La estrategia debe atacar la difícil situación de los pobres en forma directa o indirecta?

La participación es amplia en Bolivia. Consecuentemente, la reacción instintiva a esta pregunta es "directamente, por supuesto". De hecho, la respuesta apropiada debe ser más matizada.

Para muchos mes, es deseable y admirable trabajar directamente con los pobres en solución de sus problemas. Fomentar su participación políticamente en el programa de reforma de la Participación I Popular es algo que debe considerarse. Es muy irrealista esperar que los pobres de Bolivia puedan salir adelante sin ayuda de nadie.

Bolivia, como muchos países, tienen un gran sector informal, es decir, pequeños -si no micro - productores de bienes y servicios fuera tanto de las Obligaciones como de la protección de las leyes. Dados tamaño y su limitado capital, las empresas informales son técnicamente inefficientes. Con una demanda limitado, tienen poco incentivo para especializar y ampliar su producción de bienes o servicios. Con mucha frecuencia, producen un potpourri de bienes y servicios, ninguno eficientemente. Como consecuencia, el retorno de los propietarios y los trabajadores I es escaso con relación a su

incomes.

In the continued absence of demand for their goods and services, there is little incentive for small firms to take the steps required to specialize, become more efficient, and earn more money. The trick to enhancing the incomes of Bolivia's poor, therefore, is to identify buyers of what they can produce. In other words, improving the lot of Bolivia' s poor means looking elsewhere -once again, to sources of demand for their goods and services. Doing so is not "trickle-down" economics, but a simple recognition of the demand-driven nature of the development process as well as the potential of outsourcing and subcontracting mechanisms.

To be more productive and earn higher incomes, poor people need physical capital. Although Hernando de Soto' s crusade to unleash the dead capital of the poor deserves attention, Bolivia' s needs for employment-generating investment far exceed the capacity of most poor people to do it themselves. As a consequence, the climate for investment in Bolivia is a matter of primordial importance. To generate jobs, Bolivia needs to attract risk-taking employers.

2. Summary and Recommendations for Further Analysis

Should the strategy late a systemic or a transactional approach to attacking poverty?

Most of the discussion above focuses on principles to guide the rethinking of USAID's anti-poverty strategy. Relatively little addresses the operational implications of applying the principles programmatically. A common theme throughout is the tradeoff between adopting a systemic approach and adopting a transactional approach to poverty reduction. Although there is a tension between the two approaches, the intent is not to choose one or the other, but to find an appropriate balance between the two.

During the author' s visit, he shared with the Mission the key elements of the project he

inversión de tiempo y otros recursos y así, sus ingresos son magros.

En ausencia de demanda de sus bienes y servicios, hay poco incentivo para que las pequeñas empresas tomen los pasos necesarios para especializarse, ser más eficiente y ganar más dinero. El truco para mejorar los ingresos de los pobres de Bolivia, por tanto, es identificar compradores para lo que producen. En otras palabras, mejorar la vida de los pobres de Bolivia significa buscar en otras partes -otra vez -fuentes de demanda de sus bienes y servicios. Hacerlo no es "dejar correr" la economía, sino un simple reconocimiento de la naturaleza dirigida por la demanda del proceso del desarrollo, así como del potencial de mecanismos de "*outsourcing*" y subcontrataci6n.

Para ser más productiva y tener mejores ingresos, la gente pobre necesita capital físico. Aunque la cruzada de Hernando de Soto para dar rienda suelta al capital muerto de los pobres merece atención, las necesidad de inversiones para generación de empleo en Bolivia exceden de lejos la capacidad de la mayoría de la gente de hacerlo ellos mismos. Como consecuencia, el clima para invertir en Bolivia es un asunto de primordial importancia. Para generar empleo, Bolivia debe atraer a empleadores que corran el riesgo.

2. Resumen y Recomendaciones para Posterior Análisis

¿ La estrategia debe seguir una estrategia sistemática o transaccional para atacar la pobreza?

La mayor parte de la discusión anterior se centra en los principios que guíen el rediseño de la estrategia anti-pobreza de USAID. Relativamente poco trata las implicaciones operativas de aplicar los principios programáticamente. Un tema común es el equilibrio entre adoptar una estrategia sistemática y adoptar una estrategia transaccional para reducir la pobreza. Aunque hay tensión entre las dos estrategias, el intento no es elegir una u otra, sino encontrar el balance apropiado entre ambas.

Durante su visita el autor compartió con la misión los elementos clave del proyecto que

currently is managing in Peru. The project in question, USAID/Peru's Poverty Reduction and Alleviation Activity, embodies the principles above and would appear to be very germane to Bolivia. Based on the encouragement he received from USAID/Bolivia personnel, therefore, he is inclined to recommend that the Mission take a serious look at the approach in Peru and adapt it to the Bolivian context.

Among the advantages a PRA would offer Bolivia are the following:

- The country needs jobs desperately. PRA focuses squarely on the promotion of businesses and the generation of jobs.
- It strikes a reasonable balance between policy dialogue and action programs, on the one hand, and between systemic and transactional approaches, on the other.
- It breaks down operationally the artificial barriers between agriculture and non-agricultural activities, on the one hand, and between city and countryside, on the other.
- It operates, not out of the capital city, but in "economic corridors" that both offer economic potential and contain substantial numbers of extremely poor people. It therefore minimizes the danger that more dynamic areas of the country siphon off the project's economic benefits.
- By establishing linkages with dynamic areas, it allows currently slow-growing areas to share in that dynamism.
- In the Bolivian context, there is a potentially serendipitous complementary relationship between municipal governance and the promotion of businesses and the generation of jobs in economic corridors.

PRA and USAID/Bolivia's MAPA Project share a number of similarities, especially their

actualmente gerente en Perú. El proyecto en cuestión, Actividad de USAID Perú para Reducir y Aliviar la Pobreza, plasma los principios mencionados arriba y parecería guardar mucha relación con Bolivia. Sobre la base del aliento que recibió de funcionarios de USAID Bolivia, se inclina recomendar que la Misión estudie seriamente la estrategia de Perú y la adapte al contexto de Bolivia.

Entre las ventajas que un PARA le ofrecería a Bolivia, están:

- El país necesita desesperadamente empleos. El PRA se concentra directamente en la promoción de empresas y en la generación de empleos.
- Enfatiza un equilibrio razonable entre diálogo político y programas de acción, por un lado, y entre estrategias sistemáticas y transaccionales, por el otro.
- Rompe operativamente las barreras artificiales entre actividades agropecuarias y no agropecuarias, por un lado, y entre ciudad y campo, por el otro.
- Opera, no fuera de la ciudad capital, sino en "corredores económicos" que ofrecen potencial económico y contienen sustanciales cantidades de gente extremadamente pobre. Por lo tanto, minimiza el riesgo de que afeas más dinámicas del campo suponen los beneficios económicos del proyecto.
- Al establecer nexos con afeas dinámicas, permite actualmente que las afeas de lento crecimiento comparten ese dinamismo.
- En el contexto de Bolivia, hay una relación potencialmente serendipiosa complementaria entre el gobierno municipal y la generación de empleos en corredores económicos.

El PRA Y el Proyecto MAPA de USAID Bolivia comparten una serie de similitudes,

underlying demand-driven philosophy. There are two marked differences. First, whereas PRA works with individual clients to salve whatever problems stand in the way of growing businesses and creating jobs, MAPA works with groups of clients to develop viable "industries." Second, whereas PRA tackles problems one by one, MAPA takes more of a systemic "project" approach, all leading to the sustainability of an industry as a whole. In practice, the two approaches are highly complementary: on the one hand, the PRA approach focuses from the very beginning on the identification of specific buyers; on the other hand, MAPA focuses on building the capacity to supply such buyers. In principle, then, the two approaches could go very well together, with the strengths of one reinforcing the strengths of the other.

In the short run, the expansion of the Mission's economic growth program into the Yungas furnishes a timely opportunity to incorporate the PRA approach into its portfolio, work out the kinks of applying it in Bolivia, and exploit the potential complementarities between it and MAPA. It could also provide an invaluable testing ground for preparing a demand-driven anti-poverty strategy for the government that takes office in August 2002.

Under separate cover, the author is providing the Mission with documentation on the PRA approach to reducing poverty. He also would be glad to answer any questions or clarification that may arise.

Recommendations for Further Analysis

especialmente su filosofía dirigida hacia la demanda. Hay dos diferencias de mercado. Primero, mientras que el PARA trabaja con clientes individuales para solucionar cualesquier problemas que impiden el crecimiento de las empresas y la generación de empleos, MAPA trabaja con grupos de clientes para desarrollar "industrias" viables. Segundo, mientras el PARA aborda los problemas uno por uno, MAPA sigue una estrategia más sistemática de "proyecto", lo que lleva a la sustentabilidad de una industria. En la práctica, ambas Estrategias son altamente complementarias: por un lado, la estrategia PRA enfoca desde el inicio la identificación de compradores específicos, por el otro lado, MAPA enfoca la formación de capacidad de provisión a esos compradores. En principio, las dos estrategias podrían funcionar muy bien juntas, con las fortalezas de una reforzando las fortaleza de la otra.

En el corto plazo, la expansión del programa de crecimiento económico de la Misión a los Yungas, provee una oportunidad a tiempo para incorporar la estrategia PARA en su cartera, prepararse para aplicarla en Bolivia y explotar las complementaciones potenciales entre esta y MAPA. También podría proveer una base invaluable de prueba para preparar una estrategia anti-pobreza dirigida hacia la demanda para el gobierno que empiece a funcionar en Agosto de 2002.

En documento separado, el autor proporciona a la Misión documentación sobre la estrategia PARA para reducir la pobreza. También tendrá mucho gusto en contestar cualesquier preguntas o aclarar cualquier tema que pueda surgir.

Recomendaciones para Posterior Análisis

a. Define economic corridors and overlay with poverty map

As a first step in applying the PRA approach to Bolivia, the author recommends that the Mission map Bolivia into economic corridors and overlay the result with the country's poverty map. Such an exercise will provide a first cut at systematizing information on the coincidence of economic dynamism and the presence of extreme poverty. Even if the Mission decides not to adopt the full-blown PRA approach, mapping the country in this way will constitute a valuable tool for setting geographic priorities under its future anti-poverty program.

Two important inputs for the study in question are (1) "Bolivia: Bases para una Política de Desarrollo Rural Regional" by Alberto Paniagua and Héctor Nogales (La Paz, 1993) and (2) "Elementos para el Desarrollo de las Ciudades Intermedias en Apoyo a la Lucha Contra la Pobreza Extrema" (Lima, 1997). The author is providing the Mission with copies of both these documents.

b. Assess whether Bolivia's accession to FTAA requires wholesale or transaction-specific approach

In light of the author's inability to shed much light on this question, he recommends that the Mission study it in more depth in the future.

a. Definir corredores económicos sobreponerlos al mapa de pobreza

Como primer paso en la aplicación de la estrategia PRA a Bolivia, el autor recomienda que la Misión haga un mapa de corredores económicos de Bolivia y sobreponga los resultados al mapa de pobreza del país. Este ejercicio proporcionará una primer corte para la sistematización de la información sobre la coincidencia del dinamismo económico y la presencia de extrema pobreza. Aún si la Misión decide no adoptar completamente la estrategia PRA, al trazar un mapa del país de esta manera, se tendrá un instrumento valioso para establecer las prioridades geográficas para su futuro programa anti-pobreza

Dos contribuciones importantes para el estudio en cuestión son (1) Bolivia: Bases para una Política de Desarrollo Rural Regional" de Alberto Paniagua y Héctor Nogales (La Paz, 1993) y (2) "Elementos para el Desarrollo de las Ciudades Intermedias en Apoyo a la Lucha Contra la Pobreza Extrema" (Lima, 1997). El autor le proporcionará a la Misión copias de ambos documentos.

b. Evaluar si el ingreso de Bolivia requiere una estrategia de venta al por mayor o una estrategia transaccional específica.

A la luz de la imposibilidad de que el autor ayude mucho sobre esta pregunta, recomienda que la Misión la estudie más profundamente en el futuro.